



“Doorwerking van het rekenkameronderzoek meerjarenbegroting”

**Onderzoek naar de doorwerking van de
bevindingen, conclusies en aanbevelingen**

Conceptrapportage, juni 2019

Rekenkamercommissie Oostzaan
p/a de Griffie Postbus 15, 1510 AA Oostzaan
griffie@oostzaan.nl

Colofon

Rekenkamercommissie Oostzaan

Onderzoek: Linda Maasdijk

Oostzaan, juni 2019

Inhoud

1	Verantwoording	3
1.1	De onderzoeksvraag bij het doorwerkingsonderzoek.....	3
1.2	Onderzoeksvragen onderzoek doorwerking.....	3
1.3	Documenten	4
1.4	Opzet van het onderzoek	5
2	Onderzoeksbevindingen	6
2.1	Het bereik van het onderzoek	6
2.2	De effecten	7
2.2.1	Op orde in 2016.....	7
2.2.2	Zijn de aanbevelingen en voorgestelde veranderingen doorgevoerd in de meerjarenbegroting?	8
2.2.3	De opvolging per aanbeveling	9
2.2.4	Hebben de voorgestelde veranderingen ook geleid tot een verbeterde meerjarenbegroting? Is de meerjarenbegroting nu duidelijker voor raadsleden?	
	13	
3	Conclusie m.b.t. de doorwerking van het onderzoek en de opvolging van de aanbevelingen	14

1 Verantwoording

1.1 De onderzoeksvraag bij het doorwerkingsonderzoek

Maart 2016 heeft de rekenkamercommissie het onderzoek “Rapportage Onderzoek Meerjarenbegroting Oostzaan” aangeboden aan de gemeenteraad.

De Rkc. wil met dit doorwerkingsonderzoek inzicht geven wat er ambtelijk en bestuurlijk met het onderzoek is gedaan.

In dit onderzoek gaan we na hoe het College uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen die de Rkc. in 2016 deed. Daartoe onderzochten wij de wijze waarop de aanbevelingen zijn opgepakt.

1. Wat was het bereik van het onderzoek? Is het onderzoek besproken en zijn de aanbevelingen overgenomen door de gemeenteraad en het college? Wat was de bestuurlijke reactie van het college op het onderzoek? Was er aandacht in de pers?
2. Welke effecten heeft het onderzoek gehad? Welke veranderingen heeft het onderzoek Meerjarenbegroting teweeg gebracht?
Zijn de aanbevelingen en voorgestelde veranderingen doorgevoerd in de meerjarenbegroting? Hebben de voorgestelde veranderingen ook geleid tot een verbeterde meerjarenbegroting?
Is de meerjarenbegroting nu duidelijker voor raadsleden?
3. Hoe heeft het onderzoek invloed uitgeoefend op de ambtelijke apparaat en hoe op het college en de gemeenteraad?
4. Wat zijn de verklarende factoren voor de bevindingen?

1.2 Onderzoeksvragen onderzoek doorwerking

De belangrijkste vraag bij het onderzoek in 2016 was: zijn de activiteiten en plannen van de gemeente financieel haalbaar en zijn de hierbij behorende risico's goed in kaart en waar mogelijk gekwantificeerd? Het antwoord hierop was: de planning & controlcyclus van Oostzaan is verbeterd, en biedt meer waarborgen voor een betrouwbare planning & controlcyclus. De risico's kunnen nog wel beter worden gekwalificeerd door het vermelden van een tekstuele toelichting en de bandbreedte van het financieel risico (wat is minimum en maximumrisico).

In het onderzoek is ook beoordeeld of de reserves en voorzieningen toereikend zijn en of het activerings- en afschrijvingsbeleid toekomstbestendig is om ook op de middellange en lange termijn de activiteiten en plannen zoals opgenomen in de programma's te kunnen blijven uitvoeren. Het antwoord hierop was, dat doorrekening van plannen en projecten naar meerjarige gevolgen nog onvoldoende plaats vindt, waardoor er onvoldoende inzicht is in de toekomstbestendigheid van reserves, voorzieningen en het activerings- en afschrijvingsbeleid. Deze constatering leidde tot de volgende aanbevelingen:

1. Minimaal tweemaal per jaar jaarafsluiting doen om actualiteit budgetten te waarborgen. In de nieuwe P&C-cyclus is deze verbetermaatregel opgenomen. Hierbij borgen dat de betrouwbaarheid van de administraties tussentijds toeneemt opdat de voor de meerjarenbegroting te gebruiken cijfers ook betrouwbaar zijn.
2. In de planning- en controlcyclus de informatie over afwijkingen strakker monitoren a.d.h.v. brondocumenten (begrotingen GSR, beschikkingen subsidies, projectrapportages, onderhoudsplannen etc.) om een zuiverder beeld te geven in de tussentijdse informatie.
3. Grondexploitaties meenemen in de begrotingscyclus, staat nu feitelijk los. Hierdoor geeft de begroting niet voldoende inzicht in de financiële effecten van de grondexploitaties.
4. Informatievoorziening over uitkeringen en re-integratie budgetten meer actueel laten zijn, is nu te laat, feitelijk pas bij de jaarrekening. Dit kan door afspraken met Zaanstad te maken over de tussentijdse informatievoorziening.
5. Risico's voorzien van scenario-analyse en bandbreedte van financieel effect om beter beeld te geven van de impact van de risico's. Overzicht is nu nog wat primitief (een dimensionaal).
6. Toelichting in de meerjarenbegroting vergroten, er is veel informatie beschikbaar die niet in de meerjarenbegroting wordt opgenomen. Hierdoor krijgt de Raad meer inzicht in de financiële positie en stand van zaken.
7. Kapitaallastenberekening meerdere keren per jaar uitvoeren. Gezien grote mutaties bij jaarrekening ook eerder een prognose maken of bij grote wijziging in balansposities begrotingswijziging maken.
8. Het organiseren van een themabijeenkomst met Raadsleden waarbij de begroting door financiën wordt toegelicht alvorens de begroting in de Raad te behandelen. Dit kan desgewenst met een externe deskundige of leden van de Rekenkamercommissie.
9. De RKC beveelt de raad aan het college op te dragen een verbetervoorstel op te stellen en bovenstaande aanbevelingen hierin SMART op te nemen. Voorts periodiek intern en naar de Raad voortgangsinformatie over de uitvoering van deze verbeteringen te verstrekken.

Een overzicht van de onderzoeksvragen Onderzoek Meerjarenbegroting, bevindingen en aanbevelingen is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Documenten

Onderzoek Meerjarenbegroting Oostzaan

Meerjarenbegroting 2017

Meerjarenbegroting 2018

Meerjarenbegroting 2018

En documenten, overzichten moties en amendementen en presentaties horende bij de begrotingen.

1.4 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is als volgt vormgegeven:

- Documentenstudie
- Startgesprek met de gemeentesecretaris en de directeur OVER-gemeenten
- Gesprek met het afdelingshoofd bedrijfsvoering en de opsteller van de Programmabegroting en jaarrekening (financieel consultant) van de gemeente. Doel van het gesprek: Navragen of en hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd. Indien de aanbevelingen niet zijn opgevolgd, is nagevraagd wat daarvoor de reden was.
- Interview met raadsleden die deelnemen aan de financiële commissie: de vraag is: voldoet de meerjarenbegroting? Voldoet de informatievoorziening over de voortgang van de aanbevelingen?
- Opstellen rapportage.

In het hoofdstuk 2 Onderzoeksbevindingen wordt in paragraaf 2.1 uitgewerkt wat het bereik was van het onderzoek. In paragraaf 2.2. komt aan de orde welke effecten het onderzoek heeft gehad? Er wordt dan duidelijk hoe het onderzoek invloed heeft uitgeoefend op de ambtelijke organisatie en hoe op het college en de gemeenteraad. Bij de beantwoording van de vragen naar de effecten komen, waar mogelijk, ook de verklarende factoren voor de bevindingen aan de orde.

2 Onderzoeksbevindingen

2.1 Het bereik van het onderzoek

Wat was het bereik van het onderzoek? Is het onderzoek besproken en zijn de aanbevelingen overgenomen door de gemeenteraad en het college? Wat was de bestuurlijke reactie van het college op het onderzoek? Was er aandacht in de pers?

Op 14 oktober 2015 is het rapport Meerjarenbegroting aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Het college geeft in haar reactie van 26 november 2015 aan dat na de periode van 2012 tot 2014 en m.n. in 2015, „er al veel veranderingen zijn doorgevoerd” en dat het college zich niet herkent in de aspecten „onvoldoende op orde en nog verder te verbeteren”.

De Rkc. beslist daarop om het onderzoek Meerjarenbegroting uit te breiden en het gehele jaar 2014 en 2015 voor zover mogelijk alsnog in het onderzoek te betrekken, inclusief de agendaplanning & controlcyclus 2015 en 2016.

Het herziene onderzoek wordt niet meer aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie.

Het definitieve rapport is 8 maart 2016 aan de gemeenteraad aangeboden en op 4 april door de Rkc. in de raadscommissie Financiën, Cultuur en Werkgelegenheid toegelicht. De toelichting spitst zich toe op de punten die volgens de Rkc. nog steeds niet voldoende op orde zijn.

De raadsleden hebben enkele korte verhelderende vragen over de inhoud van het onderzoek. Alle fracties geven aan dat er al de nodige verbeteringen zijn doorgevoerd in de begrotingscyclus maar dat het nog steeds beter kan.

Aan de wethouder wordt gevraagd of het college de aanbevelingen gaat opvolgen. Wethouder M. Olij geeft aan dat het college de aanbevelingen onderschrijft maar dat niet alle aanbevelingen zo uitgebreid kunnen worden uitgevoerd als dat door de Rkc. wordt voorgesteld. De wethouder zegt:

- De huidige analyse van de belangrijkste risico’s is nog niet goed genoeg. De wethouder wil niet zo ver gaan dat hij alle risico’s in kaart wil laten brengen zoals de Rkc. voorstelt. Daarvoor moet een onderzoeksbureau worden ingehuurd en dat kost te veel. Hij geeft aan niet de hele organisatie te willen doorlichten.
- Boekhoudkundig worden nu wel een aantal zaken afgesloten maar er is geen sprake van een volledige afsluiting. Dit verschaft enig inzicht. Tegelijkertijd zijn er politieke verklaringen voor het verschil tussen begroting en de feitelijke situatie. Met deze aanbeveling gaat het college grotendeels mee.
- Ten aanzien van de leesbaarheid zegt de wethouder dat de afgelopen jaren al slagen zijn gemaakt. Het kan nog beter. Het streven is nu om de doelen van het college in de begroting duidelijker te maken.

Het rapport is 18 april 2016 in de gemeenteraad behandeld. Voor de behandeling in commissie en gemeenteraad is het onderzoek voorzien van een conceptraadsvoorstel.¹ Bij de bespreking in de gemeenteraad geven alle fracties aan de aanbevelingen over te nemen. Het CDA raadslid Ras stelt voor om bij de bespreking van de eerstvolgende begroting ook in te gaan op de voortgang van de aanbevelingen. De wethouder zegt toe dit te zullen oppakken.

- Het rapport is niet in de pers besproken.

2.2 De effecten

Welke effecten heeft het onderzoek gehad? Welke veranderingen heeft het onderzoek Meerjarenbegroting teweeg gebracht?

Zijn de aanbevelingen en voorgestelde veranderingen doorgevoerd in de meerjarenbegroting?

Hebben de voorgestelde veranderingen ook geleid tot een verbeterde meerjarenbegroting?

Is de meerjarenbegroting nu duidelijker voor raadsleden?

2.2.1 Op orde in 2016

In hoofdstuk 1 van dit onderzoek staan de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek zoals het indertijd aan de gemeenteraad is aangeboden.

De Rkc. geeft in het onderzoek Meerjarenbegroting aan dat er veel al goed gaat in Oostzaan en dat er in 2014 en 2015 al de nodige verbeteringen zijn doorgevoerd. Om niet alleen te focussen op de verbeteringen, staat in deze paragraaf, ter informatie, een korte samenvatting wat goed gaat.

Uit het onderzoek Meerjarenbegroting:

De volgende zaken zijn kwalitatief op orde in het proces van de totstandkoming van de meerjarenbegroting:

- Proces van samenstellen meerjarenbegroting is goed in beeld en is in opzet toereikend.
- Proces en cijfers worden goed vastgelegd.
- Er is in opzet een goed samenspel tussen financiën, management en budgethouders.
- Er is intern veel documentatie beschikbaar voor het opstellen van de (meerjaren)begroting.
- In het proces vindt meer overleg en informatie-uitwisseling met de Provincie plaats.
- In het proces vindt overleg met de externe accountant plaats over belangrijke posten en risico's in de jaarrekening
- De mutaties in de reserves worden goed gedocumenteerd en zijn transparant weergegeven.
- Rond bezuinigingen zijn gedegen berekeningen beschikbaar; ze worden goed gevolgd.
- Er waren tot voor kort te weinig momenten van tussentijds afsluiten en rapportage, er was er nl. één: de Zomernota. Echter, zoals voorgesteld in de planning & controlcyclus 2015 wordt dit aangepast en zal het aantal rapportagemomenten worden verhoogd met twee. Dat betekent dat er dan beter zicht op alle

In het nawoord bij de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport Meerjarenbegroting staan ook een aantal zaken die goed gaan:

¹ Referentienummer RV 16/16

“Het onderzoek van de rekenkamercommissie had betrekking op de planning- en controldocumenten van 2012 en 2013 en de begroting van 2014. Het college geeft aan dat sinds het opstellen van deze documenten een aantal belangrijke verbeteringen zijn ingebed in de planning- en controlcyclus. De belangrijkste verbeteringen betreffen:

- De invoering van meerdere voortgangsrapportages met bijbehorende bijstelling van de begroting waardoor er minder verschillen pas bij het goedkeuren van de jaarrekening aan de Raad worden gerapporteerd.
- Het overleggen met de accountant voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening.
- Bij de begroting 2016 heeft de raad een lijst met alle wijzigingen ten opzichte van de reeds vastgestelde begroting 2015 ter beoordeling gekregen.

2.2.2 Zijn de aanbevelingen en voorgestelde veranderingen doorgevoerd in de meerjarenbegroting?

De aanbevelingen zijn bedoeld om de betrouwbaarheid van de administratie te verbeteren, de risico's beter te kunnen beheersen, de Meerjarenbegroting voor de raadsleden inzichtelijker te maken en de laatste aanbeveling is bedoeld om opvolging laten geven aan de aanbevelingen.

Het college heeft in haar bestuurlijke reactie van november 2015 aan blij te zijn met de aanbevelingen. Het college constateert dat al veel aanbevelingen zijn ingebed in de huidige P&C cyclus. De aanbevelingen zullen zoveel mogelijk opgevolgd worden in de jaarrekening en begrotingsprocessen en het college is bereid de raad, op verzoek informatie te verstrekken. De aanbevelingen tussentijdse jaarafsluitingen en kapitaallasten kan het college niet overnemen. Het college geeft aan dat in de voortgangsrapportages de budgetten worden aangepast. Dit geldt ook voor uitgaven op de lopende grondexploitaties. In het nawoord op de bestuurlijke reactie zegt de Rkc.

“De volgende verbeterpunten vragen naar de mening van de rekenkamercommissie nog steeds verbetering:

- De meerjarenbegroting bevat nog steeds weinig toelichting.
- Een volledige risico-inventarisatie vindt nog niet plaats. De risico's worden niet toegelicht en de bandbreedte van het risico (minimum- en maximumbedrag) wordt niet aangegeven.
- De betrouwbaarheid van de administratie moet verder worden verbeterd. Deze vormen immers de basis voor de meerjarenbegroting. Het aantal controleverschillen dat door de accountant wordt geconstateerd is ook bij de jaarrekening 2014 nog steeds aanzienlijk (EUR 241.500 gecorrigeerde verschillen en EUR 220.000 ongecorrigeerde verschillen. Bron: accountantsrapport E&Y 2014 bij de jaarrekening van Oostzaan 2014). Het college gaf in haar bestuurlijke reactie ten onrechte aan dat de controleverschillen nihil waren.

Het tussentijds afsluiten van de administratie, inclusief herberekening van kapitaallasten en meenemen van financiële effecten van de grondexploitaties zou naar onze mening de betrouwbaarheid van de tussentijdse rapportages vergroten en structureel discipline aanbrengen in de planning- en controlcyclus.

De wethouder heeft tijdens de bespreking in de gemeenteraad van het rapport Meerjarenbegroting toegezegd om in de begroting ook in te gaan op de voortgang van de aanbevelingen.

In de stukken bij de Meerjarenbegroting begroting 2017 wordt niet expliciet ingegaan op de aanbevelingen.

In de aanbestedingsbrief bij de Meerjarenbegroting staat de volgende passage:

Uit de aanbestedingsbrief bij de Meerjarenbegroting 2017

"In 2015 zijn we gestart met een aantal kwaliteitsslagen in de P&C producten. Zo zijn we onder andere gestart met digitalisering van het opstellen van de P&C producten (in Pepperflow). We zijn ook kritisch gaan kijken naar de doorlooptijden en de manier van het opstellen van de Planning en Control (P&C) producten. De contourennota is gaan functioneren als een eerste conceptbegroting. In 2017 krijgt dit wat ons betreft een uitgebreider gevolg. Bij het opstellen van de Contourennota 2017 zijn niet alleen de kaders en nieuw beleid opgenomen, maar ook beleid wat al gepland stond. Daarbij is ook een eerste blik gegeven op de financiële haalbaarheid."

In het kader van het huidige onderzoek zijn de conclusies en aanbevelingen uit het rapport Meerjarenbegroting besproken met de financieel consultant en het hoofd bedrijfsvoering van OVER-gemeenten. Het gesprek had tot doel om inzicht te krijgen hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd, of en hoe het rapport invloed had op de organisatie en naar de verklarende factoren waarom aanbevelingen wel of niet zijn overgenomen. "

2.2.3 De opvolging per aanbeveling

1. Minimaal tweemaal per jaar jaarafsluiting doen om actualiteit budgetten te waarborgen. In de nieuwe P&C-cyclus is deze verbetermaatregel opgenomen. Hierbij borgen dat de betrouwbaarheid van de administraties tussentijds toeneemt opdat de voor de meerjarenbegroting te gebruiken cijfers ook betrouwbaar zijn.

Het college heeft in haar reactie op het oorspronkelijke rapport al aangegeven dat zij niet voornemens was om twee maal per jaar een jaarafsluiting te doen. Op de vraag aan de wethouder tijdens de commissiebespreking op 4 april 2016 of hij de verbeterpunten gaat opvolgen zegt de wethouder dat hij met deze aanbeveling wel iets zal gaan doen. Deze aanbeveling is niet geïmplementeerd.

De reden om deze aanbeveling niet over te nemen was, dat twee maal per jaar een jaarafsluiting doen, arbeidsintensief en omslachtig is.

Om de betrouwbaarheid van de administraties tussentijds te laten toenemen zijn er inmiddels twee acties ingezet:

- *Er is een verplichtingenadministratie ingesteld: een rekening van derden wordt pas betaald als een verplichting in de administratie is doorgevoerd. Verplichtingen > €*

5000,-- moeten in de verplichtingenadministratie worden opgenomen. Op deze manier is gewaarborgd dat er geen verplichtingen worden aangegaan die niet geregistreerd zijn in het financiële systeem. De verplichtingenadministratie is een onderdeel van Pepperflow. De verplichtingenadministratie is een onderdeel van Key2Financien.

- *In 2019 is het project “reëel begroten” voor budgethouders gestart. Budgethouders maken een afdelingsbegroting waarin ze aangeven hoeveel budget nodig is om taken, projecten en investeringen in het deel van de programmabegroting waarvoor ze verantwoordelijk zijn, te kunnen uitvoeren. Budgethouders en budgetbeheerders hebben vrijheid (nodig) om binnen hun budget te schuiven, zolang dit maar binnen het programma is. In het kader van reëel begroten” wordt aan budgethouders en budgetbeheerders gevraagd om heel zorgvuldig te kijken of alles reëel is begroot. Als projecten of investeringen niet of gedeeltelijk doorgaan, wordt gevraagd om dit ook in hun begroting door te voeren. Als projecten of investeringen niet doorgaan in het jaar van de vastgestelde begroting wordt gevraagd dit aan te geven, zodat de middelen die aan hun afdeling beschikbaar zijn gesteld, ingezet kunnen worden voor andere doeleinden. Als de middelen het jaar daarop wel nodig zijn, dan wordt het budget van dat jaar verhoogd. Het project heeft niet een officiële naam maar gaat over reëel begroten.*
2. In de planning- en controlcyclus de informatie over afwijkingen strakker monitoren a.d.h.v. brondocumenten (begrotingen GSR, beschikkingen subsidies, projectrapportages, onderhoudsplannen etc.) om een zuiverder beeld te geven in de tussentijdse informatie.

Er zijn anno 2019 vijf momenten waar aan de budgethouders en budgetbeheerders wordt gevraagd wat de stand van zaken is met betrekking tot het budget en de verwachte uitgaven.

- a. *Bij het opstellen van de Kadernota*
- b. *Bij het opstellen van de Programmabegroting*
- c. *Bij het opstellen van het voorjaarsbericht (de voortgang uitvoering van de programmabegroting) en daaruit voortvloeiend eventuele begrotingswijzigingen*
- d. *Bij het opstellen van het najaarsbericht.*
- e. *Bij het opstellen van de jaarrekening*

Dit proces is ingezet in 2014 en al in het onderzoek meerjarenbegroting beschreven. Het was toen net van start gegaan.

3. Grondexploitaties meenemen in de begrotingscyclus, staat nu feitelijk los. Hierdoor geeft de begroting niet voldoende inzicht in de financiële effecten van de grondexploitaties.
- *Het college heeft in haar reactie op het oorspronkelijke rapport al aangegeven dat zij niet voornemens was deze aanbeveling over te nemen.*

- *Deze aanbeveling is niet overgenomen. Ten tijde van het onderzoek was er sprake van twee grondexploitaties waarvan verwacht werd dat ze spoedig afgesloten zouden worden. Ze zijn inmiddels afgesloten. Ook werden er geen nieuwe grondexploitaties verwacht. Over de grondexploitaties is in vorige programmabegrotingen gerapporteerd in de paragraaf “grote projecten”. Het college had wel aandacht voor de financiële effecten van de grondexploitaties. De raad werd geïnformeerd over de grondexploitaties met een rapportage die in opdracht van de gemeente werd opgesteld door een extern bureau. De rapportages liepen niet parallel met de begrotingscyclus.*
4. Informatievoorziening over uitkeringen en re-integratie budgetten meer actueel laten zijn, is nu te laat, feitelijk pas bij de jaarrekening. Dit kan door afspraken met Zaanstad te maken over de tussentijdse informatievoorziening.
 - *Behandeling van aanvragen voor uitkeringen en re-integratie is inmiddels weer in handen van Oostzaan. Daarmee is de informatievoorziening actueler. Zaanstad faciliteert de administratie en verzorgt het betalen van de uitkeringen. Zaanstad rapporteert 3 keer per jaar over de uitgaven. Deze rapportage betreft onder andere informatie over de rechtmatigheid van de uitkeringen. Deze rapportage wordt overigens niet naar de raad verstuurd omdat de gegevens herleidbaar zijn tot individuele mensen.*
 5. Risico's voorzien van scenario-analyse en bandbreedte van financieel effect om beter beeld te geven van de impact van de risico's. Overzicht is nu nog wat primitief (een dimensionaal).

In de reactie van het college op het oorspronkelijke rapport staat dat het volgende.

Bij de in de meerjarenbegroting opgenomen risicoanalyse zijn de risico's niet beschreven. Ook is de bandbreedte (minimum en maximum risicobedrag) nog niet opgenomen.

In overleg met de accountant in het kader van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) voor de 10 financieel meest belangrijke processen een risico-inventarisatie gemaakt en zijn de controles afgestemd op het financieel belang

- *De risicoparagraaf in begroting en jaarrekening is inmiddels veranderd en verbeterd. Naast veranderingen in de begroting is veel aandacht besteed aan het vergroten van het bewustzijn van budgethouders dat risico's bekend en inzichtelijk moeten zijn.*
 - *Het rekenkamercommissierapport risicomanagement heeft het bewustzijn over risico's bij de budgethouders verder vergroot.*
6. Toelichting in de meerjarenbegroting vergroten, er is veel informatie beschikbaar die niet in de meerjarenbegroting wordt opgenomen. Hierdoor krijgt de Raad meer inzicht in de financiële positie en stand van zaken.

- *Tijdens de bespreking van het rapport in 2016 gaf de wethouder aan dat de doelen van het college beter verwoord zouden gaan worden in de meerjarenbegroting. Dit zou de leesbaarheid al ten goede komen.*
 - *De documenten uit de P&C cyclus worden sinds 2015 opgesteld in Pepperflow². Dit is een begrotingsapp, een documentmanagementsysteem waarin de financiële gegevens worden ingelezen. De inhoudelijke uitvraag aan budgethouders en aan budgetbeheerders verloopt (in principe) via dit systeem. Elk document wordt opgebouwd met 4 basiselementen: teksten, financiën, projecten en activiteiten, en grafieken en tabellen.*
Met de introductie van Pepperflow wordt beoogd de leesbaarheid te vergroten. In de Programmabegroting 2019 zijn de doelen van het college beschreven. Hierin zijn alle doelen uit het collegeprogramma kort en bondig verwoord en opgenomen middels een doelenboom. Dit vergroot de helderheid van de doelen en maakt het mogelijk om ook de realisatie van deze doelen beter te volgen.
 - *College en organisatie zijn van mening dat de meerjarenbegroting op hoofdlijnen aan de gemeenteraad gepresenteerd moet worden. Afwijkingen > € 10.000,-- ten opzichte van de vorige begroting worden in de meerjarenbegroting toegelicht. Door de verplichtingenadministratie is de meerjarenbegroting betrouwbaarder.*
7. Kapitaallastberekening meerdere keren per jaar uitvoeren. Gezien grote mutaties bij jaarrekening ook eerder een prognose maken of bij grote wijziging in balansposities begrotingswijziging maken.
- *Deze aanbeveling is niet overgenomen. De waarde van investeringen wordt op 1 januari bepaald. Meerdere berekeningen uitvoeren heeft geen zin omdat de waarde in een jaar niet verandert. Grote wijzigingen in de kapitaallasten worden opgenomen in het voorjaars- of najaarsbericht en leiden tot een begrotingswijziging.*
 - *Een uitgebreide berekening van de kapitaallasten van alle geïnvesteerde activa vindt jaarlijks plaats voor de bepaling van de hoogte van de kapitaallasten in de begroting. De uitkomsten worden opgenomen in het juiste programma. De berekeningen worden uiteraard niet opgenomen in de begroting maar zijn wel goed vastgelegd in de administratie*
8. Het organiseren van een themabijeenkomst met Raadsleden waarbij de begroting door financiën wordt toegelicht alvorens de begroting in de Raad te behandelen. Dit kan desgewenst met een externe deskundige of leden van de Rekenkamercommissie.
- *Deze themabijeenkomsten, in Oostzaan tafeltjesavond, zijn georganiseerd maar waren geen succes. Er kwamen hooguit enkele raadsleden op af. Op dit moment is*

² Teksten: Online digitaal schrijven, lezen en becommentariëren van teksten in Pepperflow,
 Financiën: Financiële data worden automatisch en tot op het laagste niveau geïntegreerd in de documenten door een koppeling met het financieel systeem.

Projecten en activiteiten: de doelenboomstructuur op basis van de drie w-vragen én de mogelijkheid om de uitvoering daarvan te bewaken.

Grafieken en tabellen: kunnen toegevoegd worden aan het document.

de werkwijze dat elke fractie wordt uitgenodigd om bij de wethouder financiën, ondersteund door de financieel consultant en/of hoofd bedrijfsvoering, vragen te stellen, deze worden beantwoord. Bij de kadernota 2020 is een informele bijeenkomst gehouden voor de commissie- en raadsleden. Deze bijeenkomst is ook gepland bij de presentatie van de jaarrekening. Commissie- en raadsleden krijgen dan de gelegenheid om technische vragen te stellen.

9. De RKC beveelt de raad aan het college op te dragen een verbetervoorstel op te stellen en bovenstaande aanbevelingen hierin SMART op te nemen. Voorts periodiek intern en naar de Raad voortgangsinformatie over de uitvoering van deze verbeteringen te verstrekken.
 - *Deze aanbeveling is niet overgenomen. Er wordt door wethouder(s) financiën, college en ambtelijke organisatie doorlopend gestreefd de programmabegroting en jaarrekening te verbeteren. De begroting 2019 heeft al weer een andere opzet en structuur dan de programmabegroting 2018. Ook tijdens het oorspronkelijke onderzoek kwam naar voren dat continue getracht wordt de begroting te ontwikkelen.*

2.2.4 Hebben de voorgestelde veranderingen ook geleid tot een verbeterde meerjarenbegroting? Is de meerjarenbegroting nu duidelijker voor raadsleden?

Deze vragen zijn voorgelegd aan enkele raadsleden. Deze raadsleden gaven aan dat de Meerjarenbegroting de afgelopen jaren verbeterd is. Nieuwe raadsleden geven aan dat ze de begroting goed leesbaar vinden maar voor de beoordeling van de financiële cijfers vertrouwen op de meer ervaren raadsleden in hun fractie. Om zelf te kunnen beoordelen wat de bedragen in de begroting betekenen en inhouden, is meer ervaring nodig. (als voorbeeld: is € 10.000 nu veel of weinig?) Ervaren raadsleden gaven aan dat de Meerjarenbegroting de afgelopen jaren inzichtelijker is geworden, maar dat er altijd verbeteringen mogelijk zijn. Mede door de productbegroting is duidelijker hoe de meerjarenbegroting is opgebouwd. De focus van de begroting blijft op het jaar daarna, maar de jaren daarna blijven nog onderbelicht. Alleen het begrote resultaat is daarbij van belang.

Raadsleden vragen zich af of er wel goed begroot wordt. Er zijn soms zulke grote verschillen tussen begroting en rekening waarvan men zich afvraagt of dat niet eerder bekend was. De verschillen tussen begroting en jaarrekening zijn nu groter dan 4 jaar geleden. Er wordt in verschillende programma's te laag begroot, niet alleen in het sociaal domein.

Bij de voortgangsrapportage wordt aangegeven wat de voortgang is van het lopende begrotingsjaar. Er wordt dan niet ingegaan op wat dat betekent voor de meerjarenbegroting. Door alle wijzigingen die, ook als gevolg van de BBV, zijn doorgevoerd, zijn de verschillende begrotingen niet meer met elkaar te vergelijken. Het is niet duidelijk of en hoe tussentijdse begrotingswijzigingen doorwerken in de Meerjarenbegroting. Het gesprek met de wethouder en zijn ambtenaren voor vragen en uitleg over de Meerjarenbegroting wordt gewaardeerd.

3 Conclusie m.b.t. de doorwerking van het onderzoek en de opvolging van de aanbevelingen

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de doorwerking van het onderzoek uiteindelijk beperkt is geweest. Daarvoor zijn een aantal verklarende factoren.

Het onderzoek in 2016 is uitgevoerd in een tijd dat er al veel veranderingen gaande waren. Het college en de ambtelijke organisatie voerden ten tijde van het onderzoek al de nodige veranderingen in de P&C cyclus door. Het recente Bbv (Besluit begroting en verantwoording) is van kracht geworden en poogt de begrijpelijkheid en helderheid van de Meerjarenbegroting te verbeteren. De organisatorische ontwikkelingen rond OVER-gemeenten spelen ook in deze tijd en zijn ongetwijfeld ook van invloed geweest op de verbeteringen in de P&C cyclus.

Het rapport Meerjarenbegroting van de Rkc. onderstreepte de noodzaak voor verbeteringen van de Meerjarenbegroting. De aanbevelingen zijn niet de belangrijkste reden geweest om veranderingen in de P&C door te voeren.

Het onderzoek is besproken in de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft alle aanbevelingen overgenomen. Maar tijdens de bespreking was al bekend dat het college enkele aanbevelingen (gemotiveerd) niet zou overnemen. Dit is in de bespreking in de gemeenteraad indertijd niet expliciet aan de orde geweest. En in dit onderzoek blijkt dat de door de Rkc. voorgestelde veranderingen inderdaad (deels) niet zijn doorgevoerd.

Raadsleden constateren dat er nog steeds grote afwijkingen zijn tussen de begroting en de rekening. Deze verschillen waren, onder andere, indertijd reden om het eerste onderzoek te starten.

Ambtelijk apparaat, wethouder en college zijn continue bezig (geweest) om de Meerjarenbegroting te verbeteren. Er is in de ambtelijke organisatie c.q. het college aandacht voor het “in control zijn”. De introductie van Pepperflow, de introductie van de verplichtingenadministratie en het project reëel begroten zijn daar voorbeelden van.

Bijlage 1 Overzicht van alle onderzoeksvragen met bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek uit 2016

Onderzoeksvraag	Bevinding	Aanbeveling
1. Op welke wijze wordt de meerjarenbegroting opgesteld (hoe verloopt het proces)?	Het begrotingsproces zit gedegen in elkaar. De cijfers die worden gebruikt zijn niet altijd actueel. Het afsluiten van de administraties en bepalen van de budgetomvang kan strakker. Bij het afsluiten wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare rapportages en stukken: begrotingen/jaarrekeningen GSR, volledigheid verplichtingen, budgetten sociale zaken die lopen via gemeente Zaanstad, omvang kapitaallasten, uitputting onderhoudsbudgetten etc. Hierdoor geven de budgetten bij m.n. de zomernota geen volledig beeld. Deze cijfers vormen de basis voor de nieuwe begrotingscijfers.	Alle relevante informatie betrekken in de planning & controlcyclus met alle relevante info van de GSR, Zaanstad etc.
2. Worden alle wijzigingen (begroting, investeringsbeslissingen, nieuw beleid, realisatie etc.) consequent doorgerekend in het meerjarenbeeld? Hoe wordt hierover aan de Raad informatie verstrekt?	Bij het afsluiten wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van de beschikbare rapportages en stukken: begrotingen/jaarrekeningen GSR, volledigheid verplichtingen, budgetten sociale zaken die lopen via gemeente Zaanstad, omvang kapitaallasten, uitputting onderhoudsbudgetten etc. Hierdoor geven de budgetten bij m.n. de zomernota geen volledig beeld. Veel mutaties in kapitaallasten pas per jaareinde bekend.	Minimaal tweemaal per jaar 'afsluiting' van de administratie om betrouwbaarheid en daarmee actualiteit van budgetten te waarborgen. Deze maatregel is gerealiseerd. Kapitaallastenberekening meerdere keren per jaar uitvoeren. Gezien grote mutaties bij jaarrekening eerder een prognose maken of bij grote wijziging in balansposities begrotingswijziging maken. Informatievoorziening over uitkeringen en re-integratie budgetten meer actueel laten zijn. Dit

		kan door afspraken met Zaanstad te maken over de tussentijdse informatievoorziening.
3. Welke grondslagen heeft de gemeente gehanteerd bij het samenstellen van de meerjarenbegroting? Zijn deze grondslagen consistent toegepast? Hoe waarborgt de gemeente Oostzaan de validiteit van de doorrekening van de meerjarenbegroting in het begrotingsproces?	De grondslagen zijn summier toegelicht. Vastgesteld is wel dat deze consistent worden toegepast. Met name rond de toepassing van de activeringsregels zijn diverse correcties gerapporteerd in de planning – en controldocumenten door het niet juist hanteren van de voorschriften.	Strakker sturen op toepassing van de activeringsregels.
4. Hoe heeft de gemeente vastgesteld dat de gehanteerde grondslagen en veronderstellingen realistisch zijn?	De gemeente toetst periodiek de gehanteerde grondslagen en het realiteitsgehalte. Dit wordt ook intern getoetst door financiën.	N.v.t.
5. Is er een risico-inventarisatie alsmede een kwantificering van risico's t.b.v. de meerjarenbegroting beschikbaar? Hoe zijn de grondexploitaties en bijbehorende risico's in de meerjarenbegroting vertaald en toegelicht?	In de meerjarenbegroting zijn diverse risico's benoemd. Ze zijn verwoord, maar niet in cijfers uitgedrukt. De onderlinge relatie en het verband met de totale cijfers komt niet aan bod. Hierbij is ook niet aangegeven wat de bandbreedte is van de risico's en de waarschijnlijkheid dat deze voorkomt. Dit zou meer informatie opleveren over de financiële positie van Oostzaan. Ook de risico's in de grondexploitatie worden niet toegelicht. Dit gebeurt wel in afzonderlijke projectrapportages.	Risico's voorzien van scenario-analyse en bandbreedte van financieel effect om beter beeld te geven van de impact van de risico's. Grondexploitaties meenemen in de begrotingscyclus, staat nu feitelijk los en ook risico's goed toelichten in de planning- en controldocumenten.
6. Hoe zijn de bezuinigingen die zijn aangebracht in de meerjarenbegroting	Bezuinigingen worden zorgvuldig bijgehouden, doorgerekend en gemonitord. De Raad wordt in de	N.v.t.

financieel doorgerekend? Hoe vindt de doorrekening plaats en hoe waarborgt Oostzaan de validiteit van deze doorrekeningen?	planning en controldocumenten goed over deze wijzigingen geïnformeerd.	
7. Zijn de gehanteerde grondslagen en veronderstellingen alsmede de risico's voldoende toegelicht in de meerjarenbegroting?	De output van het proces, de (meerjaren)begroting, bevat weinig toelichting. Dit doet geen recht aan het proces dat aan het samenstellen van de meerjarenbegroting ten grondslag ligt. De informatie in de meerjarenbegroting is summier terwijl deze wel beschikbaar is. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de begroting mede hierdoor moeilijk te doorgronden is. Toelichting van de gehanteerde grondslagen en risico's is zeer beperkt.	Toelichting in de meerjarenbegroting vergroten, er is veel informatie beschikbaar die niet in de meerjarenbegroting wordt opgenomen. Hierdoor krijgt de Raad meer inzicht in de financiële positie en stand van zaken.
8. Is er een nota of beleid inzake de toepassing van de reserves en voorzieningen.	Er is een nota reserves en voorzieningen.	N.v.t.
9. Hoe wordt intern gewaarborgd dat de reserves en voorzieningen toereikend zijn om de toekomstige plannen en verplichtingen te kunnen dekken?	De kapitaallasten en onderhoudskosten zijn een belangrijk deel van de begroting. Deze komen voort uit de beheerplannen voor de onderhoud (bv. GRP, Wegen en groenbeheersplan etc.) en de activa-module. Financiële doorrekeningen van deze plannen t.b.v. de meerjarenbegroting vindt plaats, maar wordt niet goed zichtbaar vastgelegd.	Zichtbaar vastleggen van de financiële doorrekeningen zodat hierop tijdens het begroting- en jaarrekeningproces op kan worden getoetst.
10. Hoe wordt de validiteit alsmede de consistente toepassing van het beleid rond de reserves en voorzieningen gewaarborgd?	Jaarlijks wordt bij het opstellen van de begroting en het opstellen van de jaarrekening een toetst gedaan op consistentie door de opstellers. Deze wordt door controller en manager gecontroleerd.	N.v.t.

11. Is het beleid rond activeren en afschrijven van de gemeente vastgelegd? Zijn de consequenties van dit beleid in het meerjarenbeeld doorgerekend?	Het beleid is vastgelegd. Met name rond de toepassing van de activeringsregels zijn diverse correcties gerapporteerd in de planning – en controldocumenten door het niet juist hanteren van de voorschriften.	Strakker sturen op toepassing van de activeringsregels.
12. Hoe wordt gewaarborgd dat het beleid van activeren juist en consistent wordt toegepast?	De afgelopen jaren zijn er in de jaarrekening diverse correcties gemaakt door het niet juist/consequent toepassen van de activeringsregels.	Stakker hanteren van consistente gedragslijn en periodiek toetsen van de veronderstellingen met de externe accountant. De afdeling bedrijfsvoering heeft aangegeven dat dit vanaf het verantwoordingsjaar 2014 is gebeurd.
13. Kan de Raad met behulp van de in de meerjarenbegroting opgenomen informatie haar controlerende functie naar tevredenheid vervullen?	Raadsleden geven aan kennis te missen om de (meerjaren)begroting goed te kunnen doorgronden en op basis hiervan besluiten te nemen.	Het organiseren van een themabijeenkomst met Raadsleden waarbij de begroting door financiën wordt toegelicht alvorens de begroting in de Raad te behandelen. Dit kan desgewenst met een externe deskundige of leden van de Rekenkamercommissie.
14. Is de kwaliteit van de informatievoorziening voldoende om de Raad te ondersteunen bij de invulling van haar controlerende rol bij de meerjarenbegroting?	Op basis van de bevindingen constateert de RKC dat de betrouwbaarheid van de cijfers aanzienlijk is verbeterd, maar dat er nog maatregelen te treffen zijn om dit te verhogen, zodat de raad zijn controlerende taak beter kan uitvoeren.	Opdracht geven aan het college om de betrouwbaarheid van de cijfers in de planning- en controlcyclus verder te verbeteren.